

Seminari web iMonitor



Mòdul 1.1 - Comprendre la corrupció i indicadors de risc en la contractació pública

Transcripció

Benvinguts a tothom. Aquest és el seminari web per al Mòdul 1.1 del paquet de capacitació d'iMonitor. El títol és "Comprendre la corrupció i els indicadors de risc en la contractació pública". Aquest és el primer de quatre mòduls diferents. Això es pot considerar un mòdul introductor on assentem les bases per a les activitats posteriors d'anàlisi i supervisió en profunditat.

I. Què és la corrupció en les contractacions públiques?

Aleshores, el primer element, el primer pas en aquest mòdul és comprendre què és la contractació pública i com es veu la corrupció en aquest domini particular, tan específic d'aquesta àrea. En primer lloc, la contractació pública representa el procés mitjançant el qual els governs compren béns, obres i serveis de proveïdors, normalment proveïdors del sector privat, però no sempre. De vegades, per exemple, tenim empreses d'energia de propietat estatal. Aleshores, en aquest sentit, hi ha una relació formal comprador-proveïdor, però ambdues parts del procés de contractació estan relacionades amb el govern.

Ara bé, aquests processos i també els contractes resultants estan molt regulats, en gran mesura són homogenis i estan harmonitzats a tots els països de la UE. Sovint és així per als contractes d'alt valor on trobem les directives de la UE, però també per sota d'aquests valors, per sota d'aquests llindars, hi ha un grau relativament gran d'harmonització.

Ara bé, generalment el procés de licitació es pot dividir en quatre fases o etapes diferents. Es tracta de Planificació i publicitat, Selecció i presentació, Avaluació i adjudicació, i finalment la Gestió de contractes. Cadascuna d'aquestes fases inclou una sèrie de tasques o subactivitats diferents. La fase de Planificació i publicitat és quan el comprador prepara tot el procés, hi sol haver un pla de contractació que inclou la planificació de les activitats de licitació per a un període, diguem-ne, un any financer.

Després, seguint aquest pla - més o menys, podria haver-hi algunes desviacions aquí, però - bàsicament un anunci es publica en un lloc web públic on qualsevol pot llegir-lo, o s'envia a un proveïdor o proveïdors convidats en particular. Aquesta fase també s'anomena sol·licitud de propostes.

Després de que el contractant hagi informat al mercat, arribem a la fase de Selecció i presentació. Aquí és on es presenten les propostes. Els proveïdors envien la proposta al

contractant i després el contractant pot fer una preselecció - de vegades el procés de licitació consta de dues etapes: rebem presentacions inicials, que sovint són expressions d'interès, i després seleccionem els proveïdors i convidem a alguns de aquests proveïdors interessats en la segona etapa, no necessàriament passa, però passa sovint, especialment en projectes més grans i complexos. Quan la preselecció no passa, llavors el que succeeix en realitat és simplement una convocatòria oberta i després l'enviament de propostes i qualsevol pot enviar-les sense estar a la llista preseleccionada. En qualsevol cas, al final d'aquest procés, quan es presenten les propostes, el contractant obre aquestes propostes tècniques i financeres.

La proposta tècnica inclou els elements substantius de com es construeix la carretera. I la financera és el cost i el pressupost detallat. Després d'això, passem a l'etapa d'avaluació i adjudicació. Aquí és on s'avaluen les ofertes presentades i els proveïdors per determinar-ne l'elegibilitat. És a dir, per determinar si compleixen els requisits mínims. Per això, la contractació pública sol ser complexa. Aleshores, només els proveïdors que tenen experiència i competències confirmades i capacitat tècnica només ells poden ser considerats per a l'adjudicació. I després, un cop s'avalua l'elegibilitat, es qualifiquen les ofertes i els proveïdors elegibles.

Hi ha una classificació de prioritats en què l'oferta amb la puntuació més alta serà el proveïdor guanyador. Ara bé, la puntuació es pot basar únicament en el preu o en el preu més algunes consideracions de qualitat. I finalment, una vegada seleccionada l'oferta guanyadora, se signa el contracte i passem a la Gestió del contracte, on s'executa el contracte. I de vegades també tenim una negociació de contracte.

Per tant, el contracte es pot desviar en certa mesura de l'oferta presentada. O potser el contracte inicial era idèntic a l'oferta presentada. Però durant l'execució es van donar alguns esdeveniments imprevistos, no ho sé, va ploure molt, les màquines no podien treballar als fonaments de la carretera. Així que els terminis s'han d'ajustar.

Aquest és un àmbit molt específic de l'activitat governamental, la interacció entre actors públics i privats. Per tant, la corrupció també serà molt específica. Així doncs, a la contractació pública la corrupció té un objectiu particular. Els actors corruptes tenen un objectiu particular. Volen dirigir el contracte públic a un proveïdor afavorit sense ser detectats, respectant les regles, almenys formalment o a la superfície, i evitant ser detectats. Ara bé, com fan això? Sobretot, han d'evitar la competència oberta i justa.

Això significa que el proveïdor afavorit hauria de tenir una posició avantatjosa a la competència en comparació amb els altres proveïdors no afavorits o no connectats. I això pot ser una obtenció de fonts injustificada, és a dir, evitant la competència oberta i directament contractant sense prou justificació. Però hi ha altres tècniques que presentaré en un segon.

Ara bé, evitar la competència és necessari, però no suficient perquè parlem de corrupció. I això és degut simplement al fet que la competència es pot veure limitada per tot tipus de raons no corruptes. Aleshores, per parlar de corrupció, també hem de tenir una intenció particular quan el favoritisme està darrere de la competència limitada.

Aleshores, l'obtenció de fonts injustificades passa quan es dona avantatge a un proveïdor connectat sobre els altres. I l'afavoriment també pot passar avançant les especificacions, l'intercanvi d'informació privilegiada, etc. Aquesta és una definició que utilitzen els principals actors internacionals, com ara el Banc Mundial, a nivell mundial. Però també és una definició que reflecteix o ressona allò que la gent comuna entén per corrupció en les licitacions.

Ara bé, aquest tipus de transaccions i actes corruptes necessàriament tenen algun aspecte personal particular, oi? Així que aquest és l'alcalde i el cosí de l'alcalde al comandament del proveïdor, de l'ofereixent. Així que sempre hi ha alguna violació de la igualtat de tracte. Normalment, es tracta de grans quantitats i és molt complex establir acords corruptes en matèria de licitacions amb tanta rapidesa. La corrupció a les licitacions s'institucionalitza. Això significa que la corrupció passa una vegada i una altra.

I això també vol dir que els actors que executen mecanismes corruptes en matèria de licitacions solen ser actors de molt alt nivell. Aleshores, fins i tot a nivell local, l'alcalde estaria involucrat, un dels empresaris locals més rics. Però també a nivell nacional es pot pensar en el ministre o primer ministre i els familiars d'aquesta persona. I després, bàsicament, aquest alt nivell, bé, recursos, típicament persones altament educades dirigeixen mecanismes de corrupció. Això també ens diu molt sobre la complexitat i la sofisticació dels mecanismes de corrupció.

Ara, tornant a les quatre etapes, tornant a la definició, com es veu la corrupció a la contractació pública? La corrupció i els mecanismes corruptes o les estratègies corruptes s'adaptaran i seran específics d'aquest particular aspecte de la contractació que és corrupte.

Aleshores si un grup corrupte pot corrompre o esbiaixar la fase de selecció, no té sentit corrompre la gestió de contractes perquè les característiques corruptes de l'acord estan formalitzades. És al contracte. Per què desviar-se'n? Bé. Bàsicament, el que estic dient d'aquestes estratègies és que podrien substituir-se entre si.

Si una estratègia de corrupció en una etapa no va funcionar, potser una altra estratègia funcioni en una altra. Aleshores, si trobem evidència d'un mecanisme de corrupció, normalment és suficient per parlar que tot el procés és corrupte.

Bé, un parell d'exemples als que tornaré quan parli de dades i indicadors.

Curt període de publicitat: De vegades el contractant necessita adquirir productes grans, potser una gran carretera, un pont o un túnel. Això significa que les normes nacionals obliguen el contractant a anunciar obertament. Bé, això no és realment útil perquè aleshores les empreses no connectades, suposadament més productives, poden presentar ofertes, i això significaria que l'empresa connectada no obtindrà el contracte.

Aleshores, quin és el truc? El truc és anunciar molt breument. Vostè anuncia divendres a la tarda, la data límit és el dilluns al matí. I les especificacions requereixen tota mena de segells i documents oficials que no es poden obtenir sense accedir a una oficina pública. A la majoria dels països, divendres a la tarda no és el millor moment de la burocràcia pública. Bàsicament, no tens cap possibilitat de reunir una oferta correcta i significativa tret que - i

aquí és on entren les connexions - el contractant connectat amb un proveïdor en particular ja hagi compartit la informació sobre les condicions de licitació, de manera que el proveïdor connectat ja ha començat a preparar l'oferta, recollir aquests segells, etc. Aleshores, encara que el període de publicitat oficial és curt per a tots els que no estan connectats, en realitat va ser molt llarg i es va compartir informació privilegiada amb el proveïdor connectat.

Evitar la publicació de les licitacions és un altre mecanisme freqüent de corrupció a la publicitat. I aquí, bàsicament, si els proveïdors no coneixen una oportunitat perquè a la convocatòria de licitació no es va donar publicitat de forma ampla, aleshores només el proveïdor connectat que coneix la informació directament del contractant corrupte podrà presentar una proposta. Aquí podem tenir les especificacions del producte dels contractants esbiaixades. Vostè escriu que realment vol comprar aquest producte i que només una empresa el pot proporcionar, per tant, exclou injustament productes de competidors que podrien satisfer la mateixa necessitat, però que no se subministren a través del proveïdor vinculat.

Avaluació i adjudicació: El contractant pot qualificar als proveïdors injustament connectats per sobre dels altres, o adjudicar el contracte a una empresa fantasma que després subcontracta la major part del treball, però després es queda amb el 5%, 10%, 30% de la taxa de corrupció.

Finalment, la gestió de contractes: en general, l'acceptació de feines deficientes és una cosa que passa. El contracte sembla perfecte, els preus semblen perfectes, però en realitat el que es lliura és deficient. Acordem 10 centímetres de formigó. Són només cinc. És als fonaments. Així que un any després ningú ho veurà. I després la qualitat es veurà afectada uns quants anys més tard, quan l'edifici no resisteixi un terratrèmol, no resisteixi una pluja intensa. Aleshores l'empresa corrupta haurà desaparegut.

Així que aquests són alguns exemples, i ho emfatitzo, que són només exemples. La creativitat en aquest sentit, malauradament, és força il·limitada. Alguns podrem mesurar-los amb dades i indicadors. Per a alguns, necessitarem tenir supervisors cívics al lloc i verificar el que està succeint.

II. Dades per a l'avaluació del risc de corrupció

Aleshores, quin tipus de dades tenim o podem utilitzar per avaluar el risc de corrupció en la contractació pública? Dades que siguin de nivell micro, les licitacions i els contractes individuals són les unitats d'observació. Aquestes són, si voleu, les files de la nostra taula d'Excel. Aleshores, les dades són les que poden tenir més qualitat segons una sèrie de dimensions.

La primera dimensió és l'abast de les dades. Volem un conjunt de dades que inclogui totes, normalment, totes les transaccions a l'àmbit de la contractació pública. Així que no tenim alguns contractes que mai no s'anuncien, que mai no es fan públics i que després representen una alta proporció de la despesa total.

Profunditat: una vegada que un registre és a la base de dades, hi ha un contracte a la nostra base de dades, volem saber diverses coses sobre aquest contracte. Aleshores pot pensar en els esquemes que vaig esmentar, com un breu període de publicitat. Necessitem les dates per això, oi? Aleshores, per captar aquest esquema, cal saber quan es va publicar la convocatòria de licitació, quan és el període de presentació, les dates exactes, precisament, perquè puguem calcular el període de publicitat. Així que volem moltes columnes, si ho desitja, al nostre full d'Excel imaginària.

I després també volem que aquestes dades siguin necessàries. Aleshores, quins registres, quins valors hi ha a la nostra base de dades?, han de reflectir els comportaments reals, han de reflectir la informació oficial legalment vinculant. Els valors del contracte signat han de ser els mateixos que el valor del contracte publicat al lloc web del govern.

A continuació, volem que aquestes dades, per molt sofisticades que siguin, siguin accessibles, oi? Per això volem poder obtenir aquestes dades amb relativa facilitat, rapidesa, puntualitat i sense errades. Les API - les interfícies de programació d'aplicacions - es prefereixen aquí, la intervenció directa, l'entrada directa a la base de dades de contractacions públiques.

I finalment la interoperabilitat: acabo d'esmentar que les dades de contractació públiques són molt més valuoses si es poden vincular a altres conjunts de dades com ara les dades de les empreses. No cobrirem això en detall, però és important que tothom tingui una perspectiva més àmplia sobre els usos d'aquest tipus de dades.

Aleshores, molt ràpidament, els països difereixen àmpliament en termes de llindars de publicació. Aquests són els valors mínims de contracte per sobre dels quals cal col·locar un contracte en un portal central de contractació pública nacional.

Aquí és on la cobertura, l'abast del conjunt de dades és molt diferent. En molts països, com Alemanya, els Països Baixos o Àustria –aquestes són dades del 2018–, en aquests països hi ha molts contractes de valor relativament alt, per tant, per sota de 130.000 euros, aquests contractes no es publiquen de forma transparent.

I després us moveu cap a la banda esquerra d'aquest imaginari. En aquesta classificació, teniu llocs com Bèlgica, Geòrgia, Armènia, on els llindars de publicació són molt baixos. Bàsicament, gairebé tot el que s'adquireix s'ha de publicar a un lloc web públic.

Un parell d'elements de profunditat de dades. Tornarem a això. Així que no entraré en gaires detalls, però bàsicament un ampli conjunt de variables són útils per a la qualificació de riscos de corrupció.

Precisió de les dades: Un aspecte de la precisió de les dades és la manca d'informació. Aleshores, quin percentatge de camps obligatoris, d'informació legalment requerida, s'ha de publicar? Quin percentatge d'aquesta informació no hi és? És una prova molt senzilla. Està buit aquest camp en particular o no? Els valors del contracte requerits inclouen el registre públic? Inclou un número que el valor del contracte hauria de tenir o no? I aquí tenim els percentatges, les taxes que falten per país. La mitjana de la UE és del 7%. Així que no és dramàticament alt, però hi ha força variació, i això va canviar força en els últims cinc anys.

Disponibilitat de dades. Saltarem això perquè farem servir dades de licitació obertes, que s'han creat per a un fàcil accés. Però a molts països és relativament difícil accedir a les dades originals. I això és només per donar-vos context. Aleshores, el Government Transparency Institute, té dades més enllà de la UE. Cobreix més de 50 països i més de 130.000.000 de contractes amb una configuració semblant. Bàsicament, creiem que el nostre enfocament es pot estendre a altres països europeus i també més enllà d'Europa.

III. Mesurar els riscos de corrupció

Mesurar el risc de corrupció és la part final del mòdul conceptual. Així que aquí és on reunim la nostra comprensió conceptual de com la corrupció es dona a la contractació pública y les dades que podem utilitzar per mesurar alguns mecanismes de corrupció.

Aleshores, si entrem en els detalls de les transaccions de contractació, tenim un organisme contractant o un comprador, tenim un proveïdor i tenim un contracte. Això és, essencialment, molt a nivell bàsic. D'això es tracta la contractació pública.

Ara bé, si tenim corrupció en les contractacions, hi ha un vincle personal particularista, oi? Per tant, no podem fer complir un acord corrupte als tribunals. En canvi, necessitem connexions personals per fer realitat aquests acords. Aquests serien, doncs, els quatre elements principals d'un acord corrupte, en part formal i en part informal, en matèria de contractació pública.

Aleshores, el que té de bo aquest esquema simple és que podem tenir indicadors de risc de corrupció que rastregen les activitats, el comportament i les estratègies de corrupció en cadascun d'aquests quatre dominis. Per tant, podem tenir indicadors de risc de licitació, que analitzen els biaixos en el procés de licitació, ja n'he esmentat alguns. Podem tenir indicadors de risc de proveïdors, com ara una empresa fantasma. Un cop més, com he esmentat, podem tenir indicadors de risc del costat del contractant, del costat de l'organisme contractant, i també connexions personals o polítiques, indicadors que intenten captar aquestes connexions entre el contractant i el proveïdor. Aquests sovint també s'anomenen conflictes d'interessos. Bé. Bàsicament, el que estic dient aquí és que sobre la base d'aquesta estructura d'acords corruptes en les licitacions, tenim diferents indicadors i podem construir-los de forma independent els uns dels altres, i també els podem unir. I això és una cosa que us mostraré en un segon.

Aleshores, un dels indicis més simples de risc de corrupció en la contractació pública és en un mercat competitiu, un mercat on sabem que hi ha múltiples proveïdors potencials, però la licitació només va rebre una oferta, i és sospitós. I això està en línia amb la nostra definició de corrupció, perquè evitar la competència és una condició necessària, una condició prèvia perquè parlem de corrupció a la contractació pública. Aleshores, quan definitivament hi ha una possibilitat, una oportunitat de competència, perquè hi ha altres empreses al mercat, però només una empresa presenta una oferta, només una empresa presenta una oferta a la licitació, llavors això és una cosa que presenta un risc particular. I aquest és un indicador fonamental de risc de corrupció per a nosaltres. I aquesta és la taxa d'oferta única per a les regions europees, usant les dades de Tenders Electronic Daily (TED). Això és comparable a

tot Europa. I es poden veure els colors més foscos a Europa de l'est i parts d'Itàlia i d'Espanya, on l'oferta única és relativament alta, en alguns casos al voltant d'un 40%, per sobre del 30%.

Bàsicament cada segona, cada tercera licitació en un mercat competitiu és d'oferta única. Aleshores això és sospitós. Per què aquests contractants no podrien generar una competència significativa per béns i serveis estàndard quan sabem que hi ha empreses en aquests mercats? Aleshores, enfortint la nostra comprensió que la licitació única és una cosa que està vinculada, correlacionada amb corrupció, també podem observar les mitjanes a nivell de país, i es tracta de taxes de licitació única principalment en països europeus i alguns països no europeus. Aleshores, la taxa de licitació única en mercats competitiu, és a l'eix y, i també tenim l'eix horitzontal x, on tenim els indicadors de governança mundial, l'indicador de control de la corrupció, que és un indicador basat en la percepció, però és relativament bo per diferenciar països amb alta i baixa corrupció. Aleshores, si observeu aquests dos, veureu que la correlació entre els dos indicadors és relativament forta, la correlació és 0.45.

Bàsicament, quan tenim un país que es percep que controla la corrupció, com Suècia o Dinamarca, a la part inferior dreta, la taxa de licitació única és molt baixa. Si es passa al costat esquerre, els països que es percep que controlen la corrupció no tan bé, Bulgària, Grècia, Itàlia, Hongria veuran que aquests països tenen una taxa de licitació única relativament alta.

Ara bé, el que és molt important és que un únic indicador, qualsevol indicador pot ser imprecís, pot ser imprecís perquè els esquemes són diversos. En vaig destacar només alguns, i hi ha molts més esquemes de corrupció, que podríem representar. I també tenim un problema, el que anomenem falsos positius. Aleshores, l'indicador assenyala corrupció, però en realitat hi ha una explicació no corrupta per a això.

Per tant, l'oferta única pot sobreestimar els riscos. Aleshores, seria un senyal de fals positiu quan simplement no hi havia prou empreses, la demanda era realment específica o hi va haver un augment sobtat en la despesa governamental. De sobte, va augmentar molt l'oferta i el mercat simplement no la va poder absorbir, perquè aquesta és la quantitat de persones que poden construir una carretera en aquest país i de sobte es volen construir moltes carreteres.

L'oferta única també pot subestimar-ne el risc. Això són falsos negatius. Aleshores, quan les empreses es posen d'acord, de manera que una empresa corrupta paga o demana a altres empreses que presentin ofertes perdedores, llavors no tenim oferta única, sinó que de facto no hi havia competència. En qualsevol cas, falsos positius, falsos negatius, tenim una mena de biaix de mesurament. Per tant, l'oferta única per si sola no és prou fiable.

Aleshores, quina és la solució? Podem combinar indicadors que apuntin a la mateixa estratègia corrupta però des d'angles diferents. Un exemple és la manca de publicitat de les convocatòries de licitació. Aquest va ser un dels esquemes, i el resultat de l'esquema és donar un avantatge competitiu a l'empresa afavorida.

Aleshores, com es veu això? Com podem combinar senyals d'alerta diferents? Bé, podem veure si la convocatòria de licitació es va anunciar al portal de contractació nacional. Aquest és un exemple de Mèxic. A la banda esquerra, els contractes amb anuncis - Sí - i contractes del costat dret sense publicitat - o No.

I després es veu que la taxa d'oferta única difereix dramàticament. A prop del 20% quan hi ha publicitat, una mica més del 50% quan no hi ha publicitat. Aleshores, el que tenim és una combinació d'intenció, procés, elecció -publicitat o no- amb el resultat corresponent a un escenari no competitiu i d'alt risc de corrupció. Aquests dos indicadors – això és molt important – no necessàriament indiquen corrupció, però junts redueixen el nostre error de càlcul. Aleshores, quan apropem, quan estimem els riscos de corrupció, aquests junts són més fiables que tots dos per separat. També podem tornar a anuncis curts. Recordeu, la publicitat durant molt pocs dies pot fer que l'empresa connectada tingui un avantatge competitiu injust. I, bàsicament, pot tenir taxes d'oferta única previstes a la banda dreta i els períodes reals de publicitat o enviament a la banda esquerra.

Bàsicament, el que tenim són períodes de publicitat curts, de 30 a 48 dies per a contractes d'alt valor - crec que són dades de Portugal - i la seva taxa d'oferta única es troba a un 6% per sobre de la referència de la mitjana nacional.

I després, quan tenim anuncis molt curts, inferiors a 30 dies, i és molt curt perquè es tracta de contractes d'alt valor com la construcció de carreteres i coses així, aleshores la taxa de licitació única realment puja a 14% en comparació amb la mitjana nacional, a la referència.

Bé, aquesta és novament la mateixa lògica, tenim una elecció de procés realitzada pel comprador - quant de temps anunciar - i un resultat del procés consistent amb una interpretació corrupta - oferta única en un mercat que altrament seria competitiu.

Ara, novament, vull emfatitzar que això no és una prova de corrupció, però dos indicadors junts, o tres o quatre junts, realment enforteixen la nostra interpretació del risc de corrupció en comptes d'alguna altra interpretació dels patrons empírics observats.

Els paradisos fiscals o empreses fantomes, o empreses d'estructura opaca, tornen a suggerir què podem pensar en una licitació única i empreses fantasma o registrades en un paradís fiscal. I com veieu, aquestes són dades de tota la UE de fa uns anys. L'oferta única és més gran quan tenim una empresa registrada en un paradís fiscal respecte a una empresa que no està registrada en un paradís fiscal. Una vegada més, la lògica és una oferta única en un mercat competitiu més un altre factor de risc. Aquesta vegada no és un risc de licitació, sinó un risc de proveïdor. Tot plegat, ens donen una indicació més clara del risc de corrupció.

I després l'indicador de risc de corrupció pot tenir diversos indicadors individuals reunits en una sola puntuació. Després podeu obtenir una indicació del nivell general de risc seguint diferents tècniques. Alguns estan vinculats a anuncis, alguns estan vinculats al tipus de procediment, altres estan vinculats a normes de puntuació i com se'n pot abusar, i junts, poden donar una visió general i sòlida del risc de corrupció.

I si tornem a la mateixa lògica d'abans, observant les percepcions de risc de corrupció a nivell nacional, els indicadors de control de la corrupció de governança mundial, i aquesta vegada la combinació de senyals d'alerta, no només ofertes úniques, tenim un ajustament més estret entre el que pensem sobre la corrupció en un país, basat en enquestes a experts i empresaris, el que sigui, i dades objectives com l'indicador de risc de corrupció en la contractació pública.



Cofinanciado por
la Unión Europea



Government
Transparency
Institute



monitoring
marathon



Oficina Antifrau
de Catalunya



Colpis
COLLEGI DE PROFESSIONALS
DE LA CIÈNCIA POLÍTICA I DE
LA SOCIOLOGIA DE CATALUNYA



sar
when ideas do work



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
Lietuvos skyrius



**Cofinanciado por
la Unión Europea**



“Finançat per la Unió Europea. Les opinions i punts de vista expressats són únicament les de l'autor o autors i no reflecteixen necessàriament els de la Unió Europea o la Comissió Europea. Ni la Unió Europea ni l'autoritat que concedeix la subvenció poden considerar-se responsables d'aquestes.”